



Working Paper No. 201509

August 10, 2015

高凌云、苏庆义

中国参与构建合理有效全球经济治理机制的战略举措*

摘要：随着新兴经济体的经济实力持续快速增长，以及世界经济重心从大西洋地区转向亚太地区，现行的全球经济治理机制在协调、效力等方面存在较大争议。本文认为，全球经济治理新机制应该切实反映国际经济格局的变化，实现代表性、决策效率和实施效力的有机统一；而且，应同时包括目标共识的协商机制与约束性规则的制定机制，以及同时兼顾短期的经济危机应急机制和长效的经济治理机制。因此，中国参与全球经济治理机制，应在坚持“明确参与态度、明确参与范围、明确参与诉求、明确参与身份”的前提下，立足全面深化改革，推动国内治理与全球经济治理融通互鉴；立足“一带一路”重大战略，推动平台建设与公共品输出相得益彰；立足自贸区建设，推动市场深度融合与治理议题谋划合理衔接。

* 高凌云，中国社科院世界经济与政治研究所副研究员；苏庆义，中国社科院世界经济与政治研究所副研究员。本文是国家自然科学基金（71441012）的阶段性研究成果，已发表于《国际贸易》2015年第6期。



随着以大稳定为主要特征的旧常态的结束，全球经济进入一个深度调整与再平衡的“新常态”。全球经济正在经历的深刻结构性变化，亟须新型国际经济治理机制。与此同时，伴随中国从世界经济的主要参与者转变为主要领导者，中国如何变被动适应为主动推动国际经济治理机制改革，日益受到国内外的广泛关注。本文从现行全球经济治理平台、机构存在的主要问题入手，从中国经济长期发展的角度，系统总结了“中国特色”的全球经济治理观；进而，提出了中国主动参与和引领全球治理改革和规则制定，在战略考量上，需要重点强调的“四个明确”。最后，提出并阐释了开放型经济新体制下，中国参与全球经济治理及其机制改革的三个主要着力点及对应的具体工作。

一、现行全球经济治理机制存在的主要问题

现行全球经济治理机制是二战后在美、欧等发达国家主导下形成的，是一种以多边贸易体制和国际货币金融体制为核心，通过经济、贸易、金融协定等国际条约体系调整国际经济关系的经济治理模式，包括治理平台和机构两部分，其中，代表性的全球经济治理平台包括八国集团、G20、金砖国家合作机制、亚太经济合作组织(APEC)；代表性的全球经济治理机构则有世界贸易组织(WTO)、国际货币基金组织(IMF)和世界银行等。近些年，经过各方的共同努力，全球经济治理改革虽然迈出了崭新步伐，取得了一定的进展，但是，现行的全球经济治理机制仍然存在一些问题。具体包括：

(一) 主导权过于集中导致全球经济治理机制缺失的问题

以关税及贸易总协定法律制度、国际货币基金组织法律制度《国际货币基金协定》和世界银行法律制度《国际复兴开发银行协定》为核心的法律规则体系，以及以上述三大法律支柱为基础发展起来的国际货物贸易、国际服务贸易、国际人员流动、国际资本流动及国际支付结算等方面的法律规则，多被发达国家强势主导，本质上维护的是发达国家的利益，广大发展中国家长期处于被动接受的境地。这导致在集体行动过程中，影响力越大的国家，通常具有更大的国内政策空间，受到的外部压力相对小，或者对外部压力的关注程度很低，更可能奉行单边主义，用国家主权、国内政治和国内法抵制国际经济规则，从而导致全球经济治理机制在一些关键经济问题应对上的缺失。

(二) 全球经济治理平台和机构缺乏协调和问责的问题

首先，是因治理机构和平台的业务职能缺乏协调而导致的交叉和政策冲突问题。IMF的职能重点是国家金融危机的防范和救助，包括为它们提供中长期贷款，而WB的重点是以结构性调整为目标软性基础设施建设，这里面存在一定的职能交叉和冲突。又如，G20主旨在解决全球经济问题，但随着机制化和制度化的发展，G20不可避免地将会向其他议题拓展，从而与联合国效能重叠。其次，IMF和WB通过执行贷款条件推行的自由化改革虽然推动了WTO的工作，但亦使WTO的职能边缘化。另一方面，固定汇率制瓦解后汇率波动剧烈，助长了美国国会的贸易与投资保护主义，对WTO的工作构成很大的障碍。再次，不同性质机制之间，缺乏有效的问责机制，这主要是指IMF、WB及WTO等与UN之间的关系问题。在全球层面，由于不存在类似于国家政府的“世界政府”，因此执行机构缺乏统一的管理。《联合国宪章》只是规定经济、社会、文化、卫生等各领域的专门机构应与UN签署协议，作为后者协调前者工作的基础；而经社理事会作为具体协调机构，有权与各专门机构“会商并得向其提出建议”，并“取得专门机关之经常报告”，因此UN对其专门机构工作享有的只是建议与知情权，谈不上真正的问责权力，各机构可以自行其是。

(三) IMF、WB、WTO参与全球经济治理存在的问题

虽然IMF、WB对于全球经济稳定以及促进发展中国家经济发展具有重要作用，但这并不能掩盖IMF、WB在参与全球经济治理时的内在缺陷。首先，IMF、WB对于全球经济治理缺乏中立的观念、立场，更



多反映的是美、欧等发达国家的全球经济治理理念，加权表决制使得发达国家控制着 IMF、WB 的绝大部分投票权，发展中国家被排斥在决策机制之外。其次，IMF、WB 贷款的条件非常苛刻。而且，对贷款国来说，按这些苛刻条件获得贷款往往会加重危机。再次，IMF、WB 自身的贷款资源有限，难以满足众多国家的要求。而 WTO 开展全球经济治理面临的困境同样是发达国家和发展中国家分歧严重。首先，发达国家在国际贸易规则制定中，大力推动的是那些与其利益攸关的协议的执行，利于发展中国家的政策往往难以实施。其次，与发展中国家有关的一些特殊和差别条款往往存在较多的不可执行性。再次，近些年 WTO 讨论的内容远远超出了贸易的范畴，而这些领域达成的协议多对发展中国家不利。

二、“中国特色”的全球经济治理观

参与全球经济治理是中国对外战略的重要组成部分，也是实现中华民族伟大复兴的必经之路。随着中国经济越来越紧密地与全球经济融合，经济和政治地位的快速提升，防止经济衰退，保护自身在海内外的经济、政治和安全利益，日益需要我们对全球秩序和在经济利益所系的国家施展更大的影响力。同时，由于中国在全球经济中的快速崛起，中国的发展模式和理念正在得到越来越多国家的认同，中国已经走到了以自己的理念、价值观塑造“中国特色”全球治理观的崭新阶段。以下，我们从全球经济治理机制变革的方向和原则两方面，对“中国特色”全球经济治理观进行科学阐述。

第一，全球经济治理机制变革，应该朝着合理化、有效化的方向迈进。其内涵主要体现在：首先，合理有效的全球经济治理机制应该切实反映国际经济格局的变化。顺应国际政治和经济力量“东升西降”、“南升北降”的趋势，在全球经济治理的议程设置、议事决策等各方面，应保证各国平等参与，平衡反映各方意见和关切，使最终结果符合各方利益，实现共赢。其次，考虑到代表性和决策效率之间存在一定的矛盾，合理有效的全球经济治理机制应该实现代表性、决策效率和实施效力的有机统一。再次，合理有效的全球经济治理机制应该同时包括目标共识的协商机制与约束性规则的制定机制。全球经济治理机制既要通过协商政策目标方向达成一些共识性、意愿性的东西，也要制定一些约束性的规则、量化的指标，譬如国际货币基金组织治理结构考虑设定的国际宏观经济框架内的“数量化规则”等。最后，合理有效的全球经济治理机制，应该同时兼顾短期的经济危机应急机制和长效的经济治理机制。正如习近平主席在 G20 圣彼得堡峰会上指出的，“我们要放眼长远，努力塑造各国发展创新、增长联动、利益融合的世界经济，坚定维护和发展开放型世界经济”。

第二，实现全球经济治理机制合理化、有效化应该遵循的基本原则。国际金融、债务危机的爆发，暴露了国际金融体系存在的缺陷，也揭示了全球经济治理的不足之处。完善和创新全球经济治理机制，实现全球经济治理的有效化、合理化，首先，需要在全球经济治理机制构建的过程中，坚持共同利益的原则。各国不论大小、经济发展水平如何，其利益均应受到尊重，但也应同时考虑和照顾他国利益。在此基础上，通过充分协商、妥协，达成实现各国共同利益的治理模式和规则体系。其次，需要坚持有区别的共同责任原则。每个成员根据自身能力、特点以及通行的国际法原则，允许所承担责任的范围、大小、方式和时限等方面存在差异，没有区别责任，片面强调共同责任将有违公平合理；同时，国际社会中的每个成员不论大小、强弱都必须承担为解决全球经济问题做出力所能及贡献的责任，没有共同责任，区别责任也就失去了根基，成为无本之木。再次，需要对全球经济治理机制进行不断的改革和创新。如上文所指出的，现行全球经济治理存在多样性和重叠性，同一个问题，存在着许多国际协议和机构，在很大程度上是分散的和杂乱的，存在着内在的冲突和不一致性，解决和协调这种不一致性，需要对现行全球经济治理机制进行改革和创新，以便更好的为全球经济平稳快速发展保驾护航。



三、中国参与全球经济治理机制的战略考量

全球经济治理机制改革涉及各方利益再分配、再调整，大国之间、各集团之间博弈和较量风生水起，至今方兴未艾。经过改革开放三十多年的发展，中国与世界关系已经密不可分，中国的发展离不开世界，世界的发展也离不开中国的进步和繁荣。下一步，中国该如何主动参与和引领全球治理改革和规则制定？如何在国际规则制定中发出更多中国声音、注入更多中国元素，以维护和拓展中国发展利益？在这一背景下，我们提出，中国主动参与和引领全球治理改革和规则制定，在战略考量上，需要强调“四个明确”。

首先，明确参与态度。改革开放三十多年来，中国经济的发展取得了巨大的成就，回顾中国经济跨越式发展的成功经验，除了中国长期坚持“一个中心，两个基本点”的基本国策之外，被动接受了一个较好的国际环境也很关键。虽然世界经济格局改变以及国家间力量的消长对中国有利，但是国外的关注以及要求中国承担更多国际责任的呼声也在日益高涨。因此，如果中国想要一个继续有利于自身发展的国际经济环境，就必须依靠对全球经济治理机制改革积极主动的参与。

其次，明确参与范围。尽管中国参与全球经济治理的渊源颇深，但总体而言，中国仍是全球经济治理活动的后来者，仅仅是在二十国集团机制中才真正算是参与到全球经济治理的核心议题中。中国批准的各类国际经济规则，涵盖的内容，仅包括基本国际行为准则、经济合作协定、与维护人的权利有关的协定、与行业有关的协定以及一些提供环保、反战之类国际公共物品的制度或规则。世界经济格局的深层次变化要求中国更全面广泛的参与全球经济治理改革，不仅关注现行的国际经济规则和已经加入的条约、协定，也要关注改革中的国际经济规则、现在形成的国际经济规则和构想中、拟议中的国际经济规则，还要关注中国具有重要显示性或潜在性利益，但尚未正式加入的条约，在条件许可的情况下，提高中国主动倡议和创立全球经济治理机制的强度。

再次，明确参与诉求。根据经济发展的现状，中国参与全球经济治理机制，第一需要保障的是全球商品与服务市场的开放性和稳定性。对于开放型经济的中国而言，维护一个开放的国际市场环境将有利于保持中国的经济发展态势。中国在贸易、投资领域的全球（如 WTO）、多边（如金砖合作等）、区域（如亚洲的 RCEP、亚太的 FTAAP 等）乃至双边合作（如中美 BIT 等）均是实现这一目标的主要手段。第二需要保障国际金融体系的稳健性与公平性。中国的金融市场目前还落后于西方发达国家，容易受到国际金融危机的影响。在该利益述求下，中国不仅应积极推动对现有国际金融机构如世界银行、IMF 的改革，而且也努力通过构建新的国际金融机构，推动人民币国际化进程，以积极培育中国在货币和金融领域的全球话语权与影响力。第三是保障大宗商品的可获取性和供应的稳定性。随着中国经济的快速发展，对于能源、矿产品、粮食等的需求和消耗快速增加，以公平、合理的价格获得国际资源，以应对国内需求的巨大缺口，将成为未来 10 年世界和中国需要面对的重要国际经济问题。

最后，明确参与身份。经济治理机制改革是一个漫长的过程，中国应长期坚持最大发展中国家的地位，务实推进全球经济治理机制改革。发展中国家是全球治理的生力军，新兴大国是全球治理的排头兵。加强与发展中国家的团结合作，坚定维护广大发展中国家的正当权益，是中国参与全球经济治理重要的基础。中国应始终高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，在国际关系中弘扬平等互信、包容互鉴、合作共赢的精神，共同维护国际公平正义，以更加积极的姿态参与国际事务，发挥负责任的大国作用。



四、中国参与全球经济治理机制的举措

因此，在全球化进程中，我国主动参与全球经济治理，需要从平台角色、公共品提供能力和治理议题设置切入。其中，公共品提供能力建设是更好参与全球经济治理机制及其改革进程的根本前提，平台建设是切实保障，治理议题设置是核心关注。

首先，立足全面深化改革，推动国内治理与全球经济治理融通互鉴。

十八届三中全会关于全面深化改革的决定中关键的一条是，到 2020 年完善国家治理体系和能力的建设。这一战略目标为中国提高自身治理能力和深入参与全球治理指明了方向，也提出了更高的要求。全球治理并非取代国家治理，而是二者相互促进。中国国内治理本身就具有全球治理的价值和意义，其在全球治理中的角色相当程度上取决于国内治理，一方面，中国作为世界上最大的发展中国家，将占世界五分之一的人口治理好本身就是对治理世界的巨大贡献；另一方面，中国可以把国内治理的成功做法和经验输出给世界，向国际组织与其他面临类似问题的国家提供借鉴与参考。

这就要求：第一，提高国家治理的有效性。面对纷繁复杂的国内外经济社会事务，政府工作需要科学周密决策、统筹社会力量、最大限度地优化资源配置、保持国内经济社会的协调和可持续发展。第二，组建类似中央国家安全委员会的机构，完善统筹内外全局治理体制的顶层设计，加强相关领域不同部委局署之间的横向协调。随着全球化的发展，中国社会各个领域均在对外开放中建立起了复杂的联系网络，非外交部门的外交职能也在迅速成长，统筹国际和国内两个大局，充分调动和释放各方面的积极性和创造力，在确立党管外交的一盘棋体制机制前提下，通过进一步理顺决策和执行机构之间的互动关系以及畅通各个执行部门的沟通协调，确保中央对外战略意图得到贯彻和实现，已成为新阶段中国参与全球经济治理的重要任务。

其次，立足“一带一路”重大战略，推动平台建设与公共品输出相得益彰。

习近平总书记提出“一带一路”战略构想，把“互联互通”和融资平台的搭建作为重要议程，发起建立亚洲基础设施投资银行和设立丝路基金，顺应了国际区域经济合作发展的潮流，通过为全球治理输出公共产品，也体现了中国作为负责任大国的作用与地位，是中国积极参与 21 世纪全球治理和区域治理顶层设计的具体体现，是全球经济治理改革中的一项重大制度创新。

下一步有三项工作需要着力推进：第一，加快构建沿线国家经贸合作园区网络，成立丝路国家理事会组织，形成全球经济治理的新平台。经贸合作园区是丝路国家理事会组织的重要载体，目前，我国在全球 50 个国家建立 118 个经贸合作区，其中有 77 个处于“一带一路”沿线的 23 个国家，35 个合作区处在丝绸之路经济带的沿线国家，42 个处在 21 世纪海上丝绸之路的沿线国家。通过有步骤地推进沿线国家的区域经济一体化，推进区域全面经济伙伴关系协定及自贸区谈判，逐步形成立足“一带一路”、辐射周边、面向全球的经贸合作园区网络。进而，以此为基础，成立丝路国家理事会组织，依据大家普遍关心的议题，每年由一个沿线国家组织活动，从而，为全球经济治理提供新的平台和交流长效机制。第二，沿线国家基础设施的互联互通与制度的互联互通应协同推进，使沿线国家共同利益的“最大公约数”逐渐增加。实体上的互联互通，是“一带一路”合作的必要条件，不是充分条件。推进“一带一路”的建设，涉及沿线众多国家的口岸和港口，各个国家间的制度协调，没有制度、政策的互联互通，实体的互联互通也达不到最佳效果，两者协同推进，才能最大限度整合沿线国家的力量。进而，在重大的全球性问题上，沿线国家才能更好的



拧成一股绳。第三，金融服务输出与产能输出，需结合沿线国家的现代化诉求。在加快推进亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行、上合组织开发银行建设的同时，结合发展中国家的现代化诉求和国内产业结构调整需要，我们建议，重点鼓励装备制造业走出去，以及具有自主知识产权且技术水平相对较高的产业，如轨道交通、核电、工程机械、汽车、北斗导航等，到沿线国家投资。同时，推进部分国内产能过剩行业如钢铁、电解铝等到资源富集、市场需求大的国家建立生产基地。从而，根本上改变中国与发展中国家合作的传统模式，打造我国改革发展和对外开放的“升级版”。

再次，立足自贸区建设，推动市场深度融合与治理议题谋划合理衔接。

随着人们生活理念的变化，国际社会关注的问题越来越集中于气候变化、低碳经济、粮食和食品安全、能源资源安全等问题上。这些问题不仅直接关乎到人类生存，也是涉及经济发展的重大问题，成为全球新的治理机制建设过程中的核心议题。很多国家，特别是发达国家常常以全球治理为借口，行“贸易保护”之实。如一些发达国家凭借环保技术优势，以节能减排为口号，提出低碳经济、绿色经济等概念，随后，碳关税、碳标签、碳认证等“三碳”问题便随之应运而生，并被越来越多的国家推崇。与此同时，世界主要经济体纷纷将自贸区作为重要战略推动，自贸协定已成为大国开展地缘政治和经济博弈的重要手段。美、欧正积极推动高标准的“下一代自贸协定”，不仅要求开放的部门多、程度高，还力图在其重点关注的劳工、政府采购、知识产权、投资、人权、环境等领域制定和形成新的规则，为未来全球各种自贸区谈判树立新的“标杆”。相关议题在环境、劳工等方面，存在较大重合。将两者有机结合，可以为我国对外开放跨上新台阶提供新的契机。

这就要求：第一，构建自身主导的全球生产网络体系，提升在主要议题中的话语权。我国已经培育出一批有国际竞争力的行业和企业，比如通讯、电力、高铁等，在价格、技术等方面具有明显的国际竞争优势，应鼓励和引导国内企业从单纯产品输出向输出资本、技术、标准、品牌转变。鼓励国内企业与跨国公司结成战略联盟，共同“走出去”寻求资源、技术、市场和品牌。加快实施境外技术提升和品牌提升战略。鼓励境内资金通过收购、参股、合资、产业投资基金等方式，投向境外高新技术产业项目，学习掌握新技术、新产品设计和生产工艺、现代商业模式和管理方法，推动国际技术转移，收购知名的品牌，支持企业获取境外知识产权，加快推动境内具有自主知识产权的技术标准在境外推广应用。

第二，根据不同国家关注议题的差异，在自贸区谈判时区别对待。一方面，全面加快毗邻地区的自贸区建设步伐。近期应当以开放市场为重点，把尽可能多的亚洲毗邻国家纳入到自贸区建设的谈判进程中，以尽可能快的速度争取尽早签订相关的自贸区协定。中长期则应以高层次的经济国际化为目标，逐步深化亚洲区域经济一体化的进程。另外，相对于中国而言，非洲和拉丁美洲发展中国家在全球产业链中大都处于下游位置，这种特殊背景在一定程度上给我国与他们之间建立自贸区提供了便利条件。对这些地区和 国家，近期宜选择地理区位优势，经济趋势较好的先行推进自贸区谈判和签约，以贸易和投资为主要纽带形成较为密切的双边经济关系，力争早日建成两三个自贸区，逐步发挥示范效应。中长期则应以产业分工与协作为支撑，以新型国际金融合作为媒介，进一步扩大我国自贸区建设布局的范围，努力形成具有全球影响力的跨洲际的自贸区。另一方面，因为发达国家在经济全球化进程中总体上仍然是处于主导地位，并在一定程度上对我国推进自贸区建设的全球布局形成了明显的挑战，同时也给我国带来了相应的机遇。因此，近期可以主要通过进一步开放商品和投资市场来启动商谈自贸区的构建，而中长期则主要通过服务贸易等领域的规则整合来逐步扩大自贸区的运行范围。

第三，现有国际经贸规则主要体现着以美国为代表的发达国家的利益诉求，在未来国际经济规则重构和全球治理中，在引入全球经济治理议题的时候，注意加入与“一般例外”相关的条款。比如，在中美 BIT 谈判中，确立投资协定的环境规则模式。中国的 BIT 环境规则模式可以在借鉴美国 2012 年 BIT 范本的基础上，形成自己的“序言”+“履行要求”+“征收和补偿”+“投资与环境”+“一般例外”+“争端解决”模式。



强化环境规制权，争取引入环境问题的“一般例外”以及涉及东道国实施的环境措施不适用关于“征收和补偿”的规定。

IGI 简介：国际问题研究系列（Inside Global Issues）是由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳研究员、李春顶副研究员、高凌云副研究员、马涛副研究员、张琳博士和苏庆义副研究员。

声明：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep_ite，名称：IWEP 国际经济贸易研究）

